



Observatorio de Relaciones Industriales

Boletín elaborado por el Gabinete de Estudios del Consejo Económico y Social

Artículos

NUEVO MARCO GENERAL SOBRE INFORMACIÓN Y CONSULTA DE LOS TRABAJADORES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Directiva 2002/14/CE: un largo y controvertido camino hasta su aprobación

La aprobación de la Directiva por la que se establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea¹ ha sido la culminación de un accidentado proceso de elaboración que ha durado más de siete años. Intensas controversias se entrecruzaron en varios niveles de discusión, no sólo entre los interlocutores sociales a nivel comunitario, sino entre los Estados miembros y entre las propias instituciones comunitarias. Al margen del contenido concreto de la Directiva, en el origen estaba en cuestión la conveniencia o no de dotar de un marco común a los procedimientos nacionales de información y consulta. La iniciativa partió de la Comisión Europea que, en abril de 1995, la incluyó en su programa de acción a medio plazo. En su Comunicación de 14 de noviembre de ese mismo año, esta institución presentó un balance de la actuación comunitaria en relación con la información, la consulta y la participación de los trabajadores, subrayando la necesidad de redefinir el marco jurídico comunitario para adoptar normas más vinculantes. En junio de 1997 la Comisión inició una primera fase de consulta a los interlocutores sociales con arreglo al apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre política social, anexo al Protocolo sobre política social anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea². La Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) se mostraron favorables a iniciar una negociación a escala comunitaria, mientras la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) declinó participar en las negociaciones, principalmente por entender que la iniciativa no se adecuaba al principio de subsidiariedad. En noviembre del mismo año la Comisión abrió una segunda ronda de negociaciones en la que los interlocutores sociales hubieran podido negociar un Acuerdo marco sobre esta materia, lo que tampoco fue posible.

Ante la falta de consenso, la Comisión inició el proceso legislativo con la primera propuesta de Directiva, en noviembre de 1998. En el trasfondo de esta iniciativa estaba la constatación de la escasa vitalidad que había venido mostrando en la práctica la aplicación de la Directiva 95/45/CE sobre constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria. En particular, el hecho de que los Comités de empresa europeos no hubieran jugado

prácticamente ningún papel en el desarrollo de las distintas crisis y reestructuraciones de numerosas empresas transnacionales. Incluso en las empresas en que han sido constituidos, su operatividad en momentos críticos ha demostrado ser escasa, como se encarga de recordar la exposición de motivos de la propia Directiva 2002/14³. En particular, el caso del cierre de la factoría de Renault en Vilvoorde (Bélgica) fue el detonante que, en 1998, llevó a la Comisión a impulsar el proyecto para establecer un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea. A partir de ese momento, el debate tuvo lugar dentro y entre las propias instituciones comunitarias. Tras los Dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones⁴ y ante las discrepancias entre el Consejo de Política Social y Empleo y el Parlamento Europeo, la Propuesta entró en la fase de conciliación del procedimiento de codecisión de la Unión Europea, en la que la Comisión sentó las bases para un acuerdo entre ambas instituciones. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Laeken reflejaron la importancia del acuerdo alcanzado finalmente en diciembre y ratificado en febrero de 2002.

Contenido

La Directiva consta de un preámbulo y catorce artículos. Contempla en su artículo 2 una serie de definiciones de conceptos básicos a efectos de su aplicación, como el de «empresa», «centro de trabajo», «empresario», «trabajador», «representantes de los trabajadores», «información» y «consulta» que, en esencia, responden a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y a las definiciones incluidas en las otras Directivas⁵ ya adoptadas en la materia.

Los Estados miembros determinarán las modalidades prácticas del ejercicio del derecho de información o consulta al nivel que proceda, pudiendo confiar a los interlocutores sociales al nivel apropiado, incluido el de empresa o centro de trabajo, la tarea de definir libremente por medio de acuerdo las modalidades de información y consulta de los trabajadores (art. 5). No obstante, la Directiva establece los requisitos mínimos de contenido y forma que han de respetar dichas modalidades prácticas de información y consulta (art. 4). En concreto, respecto al *contenido*, tanto la información como la consulta deberán abarcar tres aspectos relativos a la vida de la empresa:

- a) Evolución reciente y probable de las actividades de la empresa o centro de trabajo y de su situación económica.
- b) Estructura y evolución probable del empleo, así como de las eventuales medidas preventivas previstas, especialmente en caso de riesgo para el empleo.

¹ Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2001, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

² La posterior entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam supuso un cambio del marco jurídico en que se basaba la propuesta, que pasó a ser el apartado 2 del artículo 137 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

³ La existencia de marcos jurídicos a nivel comunitario y nacional destinados a garantizar la participación de los trabajadores en la marcha de las empresas y en las decisiones que les conciernen no siempre ha impedido que se hayan adoptado y hecho públicas determinadas decisiones graves que afectan a los trabajadores sin que se hayan establecido previamente procedimientos adecuados de información y consulta.

⁴ Dictamen del Comité Económico y Social de 7/8 de julio de 1999 y Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de diciembre de 2000 [COM (2001)-5/035].

⁵ Directiva 98/59/CE (despidos colectivos), la Directiva 94/45/CE (Comité de empresa europeo), Directiva 2001/23/CE (mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas).

- c) Decisiones que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo.

En cuanto a la *forma* de la información y la consulta, ambas deberán efectuarse en un momento, de una manera y con un contenido apropiados de modo que, en el caso de la primera, permita a los representantes de los trabajadores proceder a un examen adecuado y preparar, en su caso, la consulta y, en el caso de la segunda, de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores reunirse con el empresario y obtener una respuesta justificada a su eventual dictamen.

Los Estados miembros deberán velar por que los representantes de los trabajadores gocen de la protección y las garantías suficientes para realizar de manera adecuada sus funciones (art. 7).

Otro aspecto de interés es el establecimiento de un *régimen de confidencialidad* (art. 6), por el que los representantes de los trabajadores y sus asesores no estarán autorizados a revelar a trabajadores ni a terceros la información que se les haya comunicado con carácter confidencial, salvo autorización expresa del Estado miembro, mientras que el empresario podrá no verse obligado a comunicar información o realizar consultas que pudieran crear graves obstáculos o perjuicios al funcionamiento de la empresa o centro de trabajo, en casos específicos y en los límites establecidos por las legislaciones nacionales.

Interesa resaltar el tratamiento finalmente contemplado por la Directiva respecto a dos de las cuestiones que más discusiones suscitaron a lo largo de los debates que precedieron a la aprobación de la Directiva: su ámbito de aplicación, en especial, respecto al tamaño de las empresas afectadas por la Directiva, y el régimen de infracciones y sanciones al incumplimiento de la misma.

Respecto al *ámbito de aplicación*, éste se ciñe, con carácter general, a las empresas que empleen en un Estado miembro al menos a 50 trabajadores o (a elección de los Estados miembros) a centros de trabajo que empleen en un Estado miembro al menos a 20 trabajadores, con previsión de un régimen específico para países sin sistema de representación legal. Ello afectaría en torno al 3 por 100 de las empresas y al 58,2 por 100 de los trabajadores. Es reseñable la desaparición, operada a instancias de una enmienda del Parlamento Europeo, de la previsión contenida en el artículo 4.3 de la Propuesta de 1998, por la que los Estados podían excluir a las empresas de menos de 100 trabajadores de las obligaciones de información y consulta respecto a la situación, estructura y evolución previsible del empleo.

Los Estados miembros con normas especiales sobre los denominados «negocios de tendencia» (empresas confesionales, con fines políticos, etc.) podrán aprobar disposiciones específicas que les sean aplicables. Asimismo, se admite establecer excepciones a la aplicación de la Directiva mediante disposiciones específicas aplicables a las tripulaciones de buques que naveguen en alta mar.

El *calendario de trasposición* de la Directiva, uno de los aspectos claves de su negociación, refleja las transacciones a las que se llegó para obtener la aprobación de los países miembros que no cuentan con un sistema legalmente establecido de representación de los trabajadores en las empresas (Reino Unido e Irlanda). Mientras que con carácter general la adaptación de la normativa nacional al contenido de la Directiva deberá hacerse antes del 23 de marzo de 2005, en virtud del artículo 10, la trasposición en dichos países se hará conforme al siguiente calendario de aplicación escalonada en función del tamaño de las empresas:

- Durante los dos años siguientes a su entrada en vigor (es decir, hasta el 23 de marzo de 2007), la aplicación de la Directiva puede limitarse a las empresas con un mínimo de 150 trabajadores o a centros de trabajo con un mínimo de 100 empleados.
- Durante el siguiente período de un año (es decir, hasta el 23 de marzo de 2008) se admite que la aplicación se restrinja a empresas de al menos 100 empleados (o centros de trabajo que cuenten al menos con 50 trabajadores).

- A partir del 23 de marzo de 2008, se exigirá la plena aplicación de la Directiva en los mismos términos que se exige a los demás países (empresas con un mínimo de 50 trabajadores o centros de trabajo con un mínimo de 20 empleados).

El *régimen de infracciones* ha variado sustancialmente en comparación con las propuestas anteriores, que preveía una cláusula por la que se establecía la obligación de los Estados miembros de prever la no producción de efectos jurídicos en los contratos o relaciones de trabajo de los trabajadores afectados de aquellas decisiones del empleador que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y los contratos de trabajo, adoptadas en grave infracción de sus obligaciones de información y consulta. Esta medida se concebía desde el origen de la Directiva como una manera de prevenir incumplimientos como los acaecidos en el caso Renault-Vilvoorde respecto a la Directiva de Comités de Empresa Europeos. En su lugar, el nuevo artículo 8 se remite a las competencias nacionales en orden a este punto, estableciendo la obligación genérica de los Estados de establecer las medidas adecuadas en caso de incumplimiento de la Directiva, de garantizar la existencia de procedimientos administrativos o judiciales adecuados para hacer respetar las obligaciones derivadas de la misma, así como de establecer las sanciones aplicables en cada caso que deberán ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias».

Por último, la Directiva incorpora como apéndice una Declaración conjunta del Parlamento Europeo y la Comisión relativa a la representación de los trabajadores, por la que recuerdan las sentencias del TJCE de 8 de junio de 1994 en los Asuntos C-382/92 (mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresas) y C-383/92 (despidos colectivos). Dichos pronunciamientos declaran que los Estados miembros deben garantizar la existencia de mecanismos para la elección de los representantes de los trabajadores.

Repercusiones

La Directiva viene a cumplir uno de los principales objetivos para la que se concibió desde la Comisión, como es el reforzamiento del impacto de las Directivas ya existentes en esta materia a través del establecimiento de un marco general sobre información y consulta de los representantes de los trabajadores en la Comunidad Europea. La asunción de principios que se han ido desarrollando al mismo tiempo que la Directiva puede enriquecer en el futuro el contenido de la información y la consulta, afianzando el papel de los interlocutores sociales en la modernización de la organización del trabajo y favoreciendo la adaptabilidad dentro de la empresa en un contexto de creciente competitividad europea e internacional. Así, la Directiva hace hincapié en la inclusión en las políticas de empresa de los conceptos de «anticipación», «prevención» y «empleabilidad», elementos clave, a su vez, de la estrategia europea de empleo, afirmando que los marcos jurídicos existentes hasta ahora tanto a nivel comunitario como nacional han estado excesivamente centrados en el tratamiento *a posteriori* de los procesos de cambio, descuidando los factores económicos de las decisiones y no favoreciendo una auténtica previsión de la evolución del empleo en la empresa ni la prevención de los riesgos asociados al cambio. No obstante, en este ámbito ya hay normas y prácticas ampliamente extendidas en la mayor parte de los Estados miembros, siendo el caso español un claro ejemplo de ello, por lo que más que de introducir nuevas prácticas se trataría, en su caso, de adaptar las ya existentes.

De hecho, las sucesivas modificaciones que ha sufrido la propuesta a lo largo de su complicada tramitación, con momentos de insistente bloqueo por parte de algunos países y de falta de acuerdo entre las instituciones, han llevado a que, en la práctica, su contenido final solamente implique cambios sustanciales en sistemas de relaciones laborales poco regulados, fundamentalmente los del Reino Unido e Irlanda, únicos países que no cuentan con un sistema de información y consulta a través de comités de empresa u órganos similares establecido por Ley o por Acuerdo entre los interlocutores sociales, y ello pese a las importantes enmiendas que se introdujeron, en especial a instancia del primero en cuanto a la moratoria para la plena entrada en vigor de la Directiva en estos países.

■ ESPAÑA

- Acuerdos de la Mesa de diálogo social sobre Salud Laboral

En la reunión de la Mesa de Salud Laboral celebrada el 14 de octubre se consiguió acordar el método de trabajo, calendario y listado de materias que serán objeto de diálogo con vistas a alcanzar un Acuerdo antes de finales de año. Respecto al método de trabajo, está previsto actuar en paralelo en dos planos: el del diálogo con los agentes sociales, y la negociación política con las Comunidades Autónomas. La búsqueda de acuerdo se centrará en las siguientes materias concretas: la mejora sustancial de la información estadística y el análisis de las causas de los accidentes de trabajo; actuaciones específicas en las empresas que registren mayor siniestralidad especialmente en el sector construcción; Plan de actuación inspectora en empresas con más de mil trabajadores, incidiendo en los aspectos de contratas, subcontratas y participación de las ETTs en ellas; esfuerzo en la mejora de dotación de recursos humanos y materiales del sistema de Inspección; desarrollo de la normativa que regula la subcontratación y la externalización de tareas; futuro y diseño de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales; nueva regulación de la tarifa sobre accidentes de trabajo; implantación de un sistema *bonus-malus* para las empresas en función de sus resultados en prevención así como medidas para mejorar la formación básica en prevención de riesgos laborales.

Entre enero y junio del año 2002, el total de accidentes en jornada de trabajo con baja (509.103) había disminuido el 4,4 por 100 en relación al mismo periodo del año anterior, descenso atribuible a la disminución en un 4,5 por 100 de los accidentes leves (465.321), que rompen así su evolución ascendente de los últimos años. Mientras los accidentes graves (6.046) apenas experimentaron una leve subida (1,1 por 100), se registraron 576 accidentes mortales, un 10,3 por 100 más que en el primer semestre de 2001.

■ UNIÓN EUROPEA

- Resolución del Parlamento Europeo sobre participación de la mujer en órganos de representación social

El 25 de septiembre, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución instando a los agentes sociales, a la Comisión Europea y a los Estados miembros a emprender una serie de acciones para fomentar la representación de las mujeres entre los interlocutores sociales. A estos últimos, el Parlamento les recomienda: compilar sus propias estadísticas sobre ratio hombres/mujeres en su organización interna y en los órganos en que están representados; establecer objetivos y directrices para reforzar la participación de mujeres en sus organizaciones y en la negociación colectiva, elaborando informes de evolución; incorporar la dimensión de género en sus políticas; revisar sus mecanismos de representación y sus sistemas de selección para asegurar una representación equilibrada; reforzar la formación en cuestiones de género de todos sus empleados, especialmente los negociadores y evaluar sus políticas de «mainstreaming» en esta materia.

■ BÉLGICA

- Dificultades para la concertación social

A punto de iniciarse la negociación con vistas a la firma del Acuerdo Interprofesional (AIP), las posiciones de las organizaciones sindicales y empresariales siguen siendo muy distantes. Las principales diferencias, agravadas por la actual coyuntura económica, se centran en el sistema vigente de adaptación automática de los salarios al coste de la vida, respaldado por los sindicatos y cuya desaparición propugnan los empresarios; la cláusula de la Ley sobre salvaguarda de la competitividad de la economía belga, por la que los salarios no pueden superar la media de los tres países vecinos, defendida por la patronal y a la que se oponen los sindicatos; el incremento salarial para el periodo 2003/2004 así como en las condiciones de acceso al sistema de crédito de tiempo a lo largo de la carrera profesional y sus efectos respecto al inicio de la jubilación.

■ FRANCIA

- Negociación sobre la Ley de Modernización Social

Las propuestas del Ministerio de Asuntos Sociales para la revisión del capítulo sobre despidos económicos de la Ley de Modernización Social están provocando reacciones en contra tanto de las organizaciones sindicales como de las empresariales. El Gobierno persigue fortalecer la obligación empresarial de formar y reconvertir profesionalmente a sus trabajadores antes de recurrir a un despido de este tipo. Sin embargo, el tratamiento conjunto de los despidos económicos y la formación profesional no se considera acertado por los agentes sociales, que consideran que se trata de una materia que merece un tratamiento específico y diferenciado.

■ IRLANDA

- Hacia un nuevo Pacto Social

Tanto la patronal como los sindicatos han dado a conocer sus objetivos de cara a las conversaciones con el Gobierno para la firma de un nuevo pacto social trienal, que sustituya al actual Programa para la Prosperidad y la Equidad. Los sindicatos (ICTU) han advertido que deberán garantizarse subidas salariales por encima del índice de inflación y avanzar en la reducción de desigualdades. La Confederación de Industrias y Empresarios de Irlanda (IBEC) cree necesario incluir esta vez mecanismos de «descuelgue» para casos en que el pago devenga imposible y, sobre todo, fomentar los acuerdos sobre el cambio y la flexibilidad al nivel de empresa. Antes del comienzo de las conversaciones, a finales de octubre, el Consejo Económico y Social Nacional (NESC) aprobará un informe sobre la estrategia económica y social para el trienio de aplicación del nuevo acuerdo, informes que suelen servir de base para las negociaciones.

■ FINLANDIA

- Acuerdo sobre el permiso para el «trabajo alterno»

En el mes de septiembre, un grupo de trabajo tripartito acordó la prórroga por otros cinco años del programa piloto relativo al trabajo alterno, que posibilita a los tra-

bajadores a acogerse a un permiso sabático mientras son temporalmente reemplazados por una persona desempleada. El acuerdo incrementa la compensación para los trabajadores con largas carreras laborales que se acogen al permiso e introduce la exigencia de contar con diez años de antigüedad para poder acogerse al permiso. Con el acuerdo se supera una de las barreras a la firma de un nuevo acuerdo nacional de rentas en el año 2002.

□ HOLANDA

- Complementos por mayor productividad

Como medida para superar un posible estancamiento de la negociación colectiva en el próximo año, las organizaciones empresariales (AWVN) ofrecerán una bonificación única en la negociación colectiva del próximo año, a la que podrían optar los trabajadores siempre que se logran determinados objetivos, como un incremento de la productividad, una disminución de las bajas por enfermedad o mayor satisfacción de los clientes.

□ PORTUGAL

- Sanciones a la publicación de anuncios de empleo discriminatorios

La Inspección General de Trabajo (IGT) sancionará a los periódicos y empresas que divulguen anuncios de empleo que discriminen a los destinatarios en función del sexo. Las multas serán de siete mil euros como mínimo para las grandes empresas. Se trata de la próxima fase de un programa que la IGT, junto con la Comisión para la Igualdad en el Trabajo y en el Empleo (CITE), puso en marcha en el año 2000. En el pasado año, la IGT levantó 356 actas de advertencia por la publicación de anuncios de oferta de empleo contrarios a la igualdad de trato.

□ AUSTRIA

- El Gobierno saliente introduce un Programa de Empleo Juvenil

Ante el creciente desempleo juvenil, la última sesión del Parlamento antes de las elecciones aprobó una serie de medidas, previamente acordadas con los agentes sociales, dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, especialmente de los aprendices. Las medidas incluyen incentivos a la colocación de jóvenes en periodo de aprendizaje o prácticas de formación, con bonificaciones de 1.000 euros/aprendiz durante tres años cuyo coste total de unos 12 millones de euros correrá a cargo del Fondo de Aseguramiento para situaciones de insolvencia; exención de las contribuciones al seguro de desempleo y sanitario. Asimismo, el Gobierno ampliará entre 2.000 y

3.000 puestos la oferta formativa de «cursos de cualificación» dirigidas a jóvenes e implantará programas específicos para desempleados mayores de 24 años que abandonaron tempranamente los estudios.

□ REINO UNIDO

- Resolución del Congreso sindical en pro de la plena trasposición de la Directiva 2002/14/CE en el ordenamiento británico

El Congreso sindical (TUC) celebrado en octubre adoptó una resolución en la que se marcaron seis puntos clave sobre la trasposición de la Directiva 2002/14/CE (comentada en el artículo de este Observatorio) sobre información y consulta de los trabajadores: la información y consulta debe canalizarse a través de sindicatos representativos o reconocidos y, sólo en su defecto, por representantes independientes elegidos por los trabajadores; los mecanismos de información y consulta deben ser de carácter permanente; la legislación del Reino Unido debe permitir la negociación de acuerdos sobre materias específicas; debe preverse un procedimiento que habilite a los sindicatos o representantes reconocidos para la adopción de acuerdos sobre información y consulta, con posibilidad de recurso ante el Comité Central de Arbitraje si la empresa rehúsa negociar o si no prospera la negociación; la legislación debe establecer claramente la duración y el objeto de las consultas y, por último, deben articularse mecanismos ágiles de resolución de conflictos que contemplen la adopción de sanciones en caso de incumplimiento.

Por otro lado, la resolución del Congreso identificó una serie de reformas legales consideradas de urgente adopción con motivo de la inminente reforma de la Ley de Relaciones Laborales de 1999. La postura del TUC respecto a la entrada del Reino Unido en la moneda única fue más ambigua que en ocasiones anteriores, reflejando un creciente euro escepticismo entre sus filas.

□ ESLOVAQUIA

- Subida del salario mínimo sin acuerdo tripartito

A partir de octubre de 2002, el salario mínimo legal en Eslovaquia se ha incrementado en el 13,2 por 100, pasando de 4.920 SKK/mes (coronas eslovacas), equivalente a 117,16 euros a 5.570 SKK/mes (132,6 euros). El salario mínimo por hora se establece en 32 SKK (0,76 euros). La subida fue decidida unilateralmente por el Gobierno una vez fracasadas las negociaciones tripartitas con los agentes sociales, tras la falta de acuerdo en el Consejo para la Concertación Económica y Social que debe emitir un Dictamen preceptivo sobre la propuesta del Gobierno cada mes de junio. Tras la subida, el salario mínimo legal representa en Eslovaquia en torno al 40,68 por 100 del salario medio mensual.

Fecha de cierre: octubre de 2002.